

PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI E VALORIZZAZIONE DEGLI OPERATORI ANTINCENDIO

*ING. ITALIANO TIEZZI
Presidente A.I.PRO.S.*

INTRODUZIONE

Gli operatori di prevenzione incendi, ciascuno nell'ambito della propria professionalità, agiscono in un sistema di interdipendenze tra i vari provvedimenti di legge e le normative di sicurezza applicabili in modo distinto alle varie situazioni che si presentano.

L'istituzionalizzazione delle citate interdipendenze ha trovato collocazione nelle disposizioni del D.Lgs. n.626/94 sulla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro e particolarmente nell'adempimento relativo al "servizio di prevenzione e protezione" che il datore di lavoro deve attuare. Da tale servizio debbono essere attivate le strategie corrispondenti alle prescrizioni del D.Lgs. n. 626/94 che riguardano anche il professionista, il tecnico installatore, l'organismo qualificato, e quindi i vari operatori antincendio.

Il Decreto Legislativo 19 settembre 1994 n.626 ha inciso profondamente sul precedente sistema normativo responsabilizzando in modo particolare il "datore di lavoro" alla luce del diritto comunitario sulla sicurezza del lavoro.

Poiché il rischio incendio è presente nella gran parte dei luoghi di lavoro, anche il sistema normativo antincendio, per quanto confermato nella sua validità, ha ricevuto impulsi di adeguamento improntati alla maggiore partecipazione del datore di lavoro e degli operatori antincendio.

In proposito è sintomatico quanto in via legislativa è stato demandato al datore di lavoro per la "valutazione dei rischi", per organizzare il "servizio di prevenzione e protezione" e designare il relativo responsabile, per curare la "gestione della sicurezza".

Obblighi, sanzioni, programmazione delle esigenze, attuazione delle stesse, hanno prodotto commenti e considerazioni a largo raggio in più occasioni.

In questo articolo viene posta l'attenzione sul ruolo, in parte innovativo, degli operatori antincendio che devono affrontare i problemi della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e più particolarmente della sicurezza antincendio identificabile nella "valutazione dei rischi", nelle "misure di prevenzione e protezione", nella elaborazione del "piano d'emergenza", nell'impegno della "informazione e formazione del personale".

Rispetto all'insieme degli adempimenti prima delineati, che coinvolgono le pubbliche autorità, i datori di lavoro con il personale da essi dipendente nonché gli operatori tecnici nel campo della salute e sicurezza (compresa quella antincendio), si nota che i recenti provvedimenti legislativi entrati in vigore nei primi mesi del 1998 hanno introdotto ulteriori innovazioni che riguardano proprio la sfera dell'operatore tecnico di prevenzione incendi.

Senza dubbio c'è da rilevare un maggior impegno professionale dell'operatore privato che affronta le problematiche antincendio. Al maggiore impegno, però, viene a corrispondere un fattore di valorizzazione degli esperti di prevenzione e protezione antincendio in linea con l'impostazione comunitaria.

Per meglio radiografare la valorizzazione del ruolo dell'operatore esterno è opportuno fare riferimento ai provvedimenti legislativi successivi al D. Lgs. n. 626/94 ed entrati in vigore nei primi mesi del 1998.

Questi provvedimenti sono:

- il D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37;
- il D.M. 10 marzo 1998;
- il D.M. 4 maggio 1998.

Di essi si tralascia l'impostazione generale ed invece si enucleano solamente i punti che riguardano il potenziamento delle attribuzioni affidate all'operatore esterno nello specifico settore della prevenzione incendi.

A tale scopo vengono passati in rassegna i punti salienti dei tre provvedimenti legislativi che costituiscono un coronamento articolato dal D. Lgs. n. 626/94.



Iniziamo dal D.P.R. n. 37/98 che presenta alcuni dati innovativi sull'attività di prevenzione incendi rispetto al precedente regolamento e cioè rispetto al D.P.R. n. 577/1982.

Un dato rilevante che può interessare l'operatore privato riguarda la procedura stabilita per il "parere di conformità" alla normativa e il "silenzio-rifiuto" qualora, entro un determinato periodo, non venga data la risposta di conformità richiesta dall'operatore esterno.

E' quest'ultimo un aspetto che può aprire la porta al contenzioso il che fa uscire dall'andamento standard l'azione di prevenzione incendi. Sarà pertanto la giurisprudenza a meglio puntualizzare i termini della questione. Al momento non sembra opportuno anticipare dati e orientamenti che potrebbero essere poco realistici.

Per quanto riguarda il "parere di conformità" la relativa indicazione è posta all'interno del D.M. 4 maggio 1998.

Un altro punto innovativo che chiama in causa direttamente l'operatore privato è quello relativo al rilascio del Certificato di prevenzione incendi (art. 3, D.P.R. n. 37/98).

Analogamente a quanto già in vigore, l'operatore privato dopo aver ottenuto il parere di conformità su un progetto e dopo aver terminato le opere da eseguire, avanza richiesta al Comando Provinciale VV.F. per il sopralluogo di accertamento della regolarità delle opere compiute. Se il sopralluogo viene effettuato con esito positivo risulta definito il periodo di tempo entro il quale deve essere rilasciato il Certificato di prevenzione incendi e ciò per non rallentare l'entrata in esercizio dell'attività produttiva.

La parte maggiormente innovativa è quella che introduce il principio secondo il quale, qualora il sopralluogo non sia stato effettuato, l'operatore privato può produrre al Comando VV.F. una "dichiarazione" corredata da certificazione di conformità dei lavori eseguiti al progetto approvato, attestando che sono state rispettate le prescrizioni di prevenzione incendi e impegnandosi al rispetto degli obblighi connessi. Ciò ha lo scopo di non ritardare l'esercizio dell'attività intrapresa.

La predetta "dichiarazione" comporta la contestuale "ricevuta" del Comando VV.F., il che consente all'operatore di attivare l'esercizio lavorativo in attesa di avere (successivamente) il prescritto certificato di prevenzione incendi.

Come può notarsi l'innovazione fa transitare il "potere di autorizzare" l'esercizio di una data attività dalla pubblica autorità all'operatore il quale però è chiamato a dare la garanzia che l'attività stessa ha messo in atto le misure necessarie.

E' evidente che la responsabilità che viene assunta è fondata sulla capacità reale di giudicare le opere eseguite e la loro rispondenza alla normativa esistente o, in assenza delle stesse, alla regola dell'arte.

Non si notano rilevanti innovazioni rispetto alle precedenti disposizioni a proposito delle procedure finalizzate al rinnovo del Certificato di prevenzione incendi e a quelle sul procedimento di deroga. Risultano invece più dettagliati gli obblighi del datore di lavoro relativamente all'esercizio dell'attività produttiva (ispezioni, controlli, verifiche, manutenzioni, ecc.). Ciò, peraltro, era già previsto in linea di principio nel D. Lgs. n. 626/94 mediante i controlli delle misure di sicurezza.

Qualche commento sul D.P.R. n. 37/98.

Il legislatore ha voluto rimarcare la tempistica relativa all'attuazione delle varie fasi dei procedimenti di prevenzione incendi. Ciò è da riconoscere come recepimento delle esigenze di assegnare tempi certi alle soluzioni di sicurezza antincendio normalmente intrecciate con altre esigenze amministrative ed anche economiche, finanziarie. E' noto, infatti, che nel contesto delle soluzioni antincendi relative ad un corpo di fabbrica si ritrovano anche esigenze finalizzate ad obiettivi di tutela antinfortunistica, igienica sanitaria, nonché al rilascio di autorizzazioni amministrative di concessione di finanziamenti, ecc.

E' evidente, inoltre, che i tempi certi e non lunghi per l'espletamento delle pratiche di prevenzione incendi richiedono un confronto tecnicamente qualificato, anche sotto il profilo della rispondenza alle normative, tra gli operatori pubblici e l'operatore privato.

Nell'ottica del diritto comunitario le disposizioni del D.P.R. n. 37/98 presentano una più avanzato equilibrio tra le posizioni dell'operatore pubblico e dell'operatore privato.

Infatti quest'ultimo si vede attribuita una funzione di ideatore e realizzatore delle esigenze di sicurezza antincendio che lo rendono maggiormente protagonista nei confronti dei rappresentanti pubblici.

E' chiaro che ad una tale crescita funzionale dell'operatore privato corrisponde un maggior supporto della professionalità ed un incremento delle responsabilità.



Proseguiamo con l'analisi veloce del Decreto Ministeriale 10 marzo 1998.

Il Decreto Ministeriale 10 marzo 1998 ha prodotto le "linee-guida" da tener presenti per organizzare e gestire le condizioni di sicurezza antincendio sia nel caso di attività soggette ai controlli di prevenzione incendi (D.M. 16-02-1982) che nel caso di attività non soggette ai controlli predetti ma rientranti nell'osservanza del D. Lgs. n. 626/94.

I criteri informativi delle linee-guida restano, ovviamente, coerenti con i principi tecnici posti a base della prevenzione incendi e pertanto costituiscono il supporto concettuale per definire in concreto le soluzioni tecniche da attuare nei vari casi in funzione della situazione dei rischi riscontrati.

Una rassegna veloce dei contenuti del D.M. 10 marzo 1998 evidenzia chiaramente l'ampiezza dei temi da considerare ai fini della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro; per l'operatore esterno si pone l'esigenza di spaziare professionalmente su molteplici aspetti per armonizzare la risposta tecnica da elaborare mediante una sintesi logica ed equilibrata delle varie condizioni dei luoghi interessati.

In altri termini, l'operatore esterno può riferirsi ai criteri generali di sicurezza antincendio del D.M. 10-03-1998 per programmare gli interventi opportuni alla luce delle normative previste per il caso di specie oppure, in assenza di normative, ai principi tecnici indicati all'art. 3 del D.P.R. n. 577/82.

Per interpretare adeguatamente la logica espressa dal D. Lgs. n. 626/94, le indicazioni particolareggiate del D.M. 10-03-98 sugli interventi di prevenzione incendi sottolineano l'esigenza di realizzare una precoce individuazione dell'incendio, la limitazione dell'espandersi del fuoco e del fumo, la tenuta delle strutture dei luoghi di lavoro sollecitate dall'incendio, l'attivazione del sistema organizzativo previsto per l'emergenza e l'evacuazione delle persone minacciate.

Come può notarsi l'equilibrata soluzione programmata seguendo le precedenti indicazioni consegue il sostanziale obiettivo di facilitare la salvezza delle persone e la riduzione del danno materiale per effetto della compartimentazione antincendio che limita lo sviluppo dell'incendio e il coinvolgimento di altri spazi.

E' chiaro che il raggiungimento dell'obiettivo precedente richiede una professionalità dell'operatore esterno che dalle linee-guida del D.M. 10-03-98 può ricavare ulteriori impulsi positivi seguendo i criteri indicati a proposito della riduzione delle probabilità d'insorgenza dell'incendio, dell'efficienza delle vie d'esodo, dell'efficienza organizzativa per dare l'allarme, dell'efficienza delle attrezzature e degli impianti di estinzione, siano essi a funzionamento manuale o automatico.

Considerato l'obbligo dato dal D. Lgs. 626/94 per la partecipazione attiva del personale presente nel luogo di lavoro in caso d'emergenza, nel D.M. 10-03-98 viene ribadito l'obbligo (peraltro già indicato nei provvedimenti legislativi antincendio) dell'informazione della formazione del personale.

Inoltre risultano previsti adempimenti particolari di controllo dell'efficienza delle misure antincendio e di manutenzione delle stesse per conseguire il risultato di affidabilità delle misure antincendio adottate.

Come può notarsi l'attuazione di adeguate misure antincendio coinvolge interventi strutturali, impiantistici, ed organizzativi nel luogo di lavoro. Ciò costituisce obbligo specifico per il datore di lavoro che può provvedervi direttamente oppure tramite una qualificata prestazione resa da struttura esterna.

E' evidente l'impegno e il ruolo valorizzato degli operatori esterni, eventualmente incaricati dal datore di lavoro, nella programmazione degli interventi tenendo conto delle interdipendenze esistenti.



Nell'ambito della valorizzazione del ruolo degli esperti privati in materia di sicurezza antincendio anche il Decreto Ministeriale del 4 maggio 1998 porta il proprio contributo. Il titolo di tale Decreto, basato sulle modalità di presentazione delle istanze di prevenzione incendi, potrebbe indurre a pensare che si tratti di

indicazioni di taglio essenzialmente burocratico-procedurale. Da un esame più approfondito, invece, si può rilevare che insieme alle indicazioni procedurali rivolte a dare più uniformità ai comportamenti degli operatori di sicurezza vi sono indicazioni che, più o meno esplicitamente, sono ancorate ai criteri tecnici posti alla base della prevenzione incendi.

In altri termini il D.M. 4 maggio 1998 nel prospettare i modi relativi alle formalità di presentazione della documentazione connessa con le varie fasi dei procedimenti di prevenzione incendi si trascina dietro i criteri tecnici della prevenzione da travasare negli atti procedurali.

Infatti passando in rassegna le singole fasi procedurali si nota quanto segue.

- La "nota informativa generale" da compilare per l'esame di conformità di un progetto (nuova installazione, ristrutturazione, modifica alla precedente situazione) oltre a contenere i principali dati sul tipo di attività e sulla sua localizzazione richiede che vengono esposti i criteri tecnici e gli interventi operativi mediante i quali il progettista ritiene soddisfatte le normative di sicurezza oppure, in assenza di queste, ritiene le soluzioni proposte confacenti alla regola dell'arte in materia antincendio.

E' questa la "filosofia" del progettista da confrontare con l'esperienza normativa e/o con le posizioni di tipo comunitario riportate anche nel provvedimento legislativo sui prodotti da costruzione.

E' evidente che la nota informativa generale consente di individuare rapidamente la "mira progettuale" relativa al caso di specie e con ciò il ruolo del progettista che può contenere anche qualche logica innovazione o soluzione alternativa rispetto allo standard normativo.

- Le "dichiarazioni" e/o le "certificazioni", da presentare a valle del parere di conformità per un dato progetto quando viene richiesto il sopralluogo per il rilascio del Certificato di Prevenzione incendi, devono comprovare la corretta applicazione delle misure di sicurezza nel caso di specie relativamente alle strutture, agli impianti, alle attrezzature finalizzate alla sicurezza antincendio.

I contenuti e la formalizzazione delle dichiarazioni e/o delle certificazioni costituiscono il necessario supporto dei controlli che devono attestare la corretta attuazione delle misure di sicurezza. E' questo un passo sensibile verso l'affidabilità della sicurezza che responsabilizza l'operatore tecnico che, sulla base di disposizioni legislative vigenti, deve essere in possesso di requisiti di professionalità specializzata nel settore, comprese le varie posizioni scolastiche.

E' chiaro che le dichiarazioni e le certificazioni citate possono richiedere in alcuni casi accertamenti e prove di tipo sperimentale per disporre di dati inconfutabili.

- La "dichiarazione di inizio attività", da presentare per una provvisoria autorizzazione all'esercizio di un'azienda a copertura di un sopralluogo non effettuato dagli organi competenti in materia di sicurezza antincendio, costituisce un atto decisamente innovativo rivolto a non produrre danno all'operatore esterno.

Questa dichiarazione deve coprire i vari punti che in fase di esame progetto erano stati identificati per le risposte di sicurezza proposte nel caso di specie. In altri termini ciò sta a significare l'interesse delle condizioni antincendio ritenute soddisfacenti delle quali si attesta la fedele realizzazione conformemente a quanto proposto o a quanto prescritto a seguito dell'esame progetto.

E' palese la responsabilizzazione che ne discende, ma la sicurezza antincendio costituisce un valore d'interesse generale per cui all'operatore esterno è richiesto un ruolo paragonabile a quello dalle leggi riservato alle strutture istituzionali. L'interesse generale delle misure di sicurezza si ritrova anche nelle disposizioni del D. Lgs. n. 626/94.



DEROGHE

Rispetto alle precedenti disposizioni legislative, il D.M. 4 maggio 1998 introduce un'innovazione di carattere essenzialmente procedurale.

Le istanze di deroga, infatti, non vengono più indirizzate al Ministero dell'Interno per l'esame e il parere del Comitato tecnico scientifico centrale, come previsto dal D.P.R. n. 577/82.

L'art. 5 del D.M. citato precisa che l'istanza di deroga va indirizzata all'Ispettorato Regionale o Interregionale dei Vigili del Fuoco tramite il Comando Provinciale competente. Per le determinazioni relative alle

richieste di deroga viene chiamato a pronunciarsi il Comitato Regionale Tecnico, già previsto dal D.P.R. n. 577/82.

Anche per la procedura di deroga risulta stabilita una tempistica di compimento dei passaggi burocratici e ciò per accorciare i tempi della trattazione.

Gli organi centrali del Ministero dell'Interno ricevono dagli Ispettorati Regionali i dati tecnici relativi ai procedimenti di deroga con lo scopo di costituire una banca dati utile per trarne orientamenti da convertire in criteri generali rivolti a realizzare uniformità di risposte tecniche per analoghe situazioni di deroga.

Per quanto riguarda il ruolo dell'operatore esterno, il procedimento di deroga richiede che la documentazione tecnica predisposta rispettando i criteri dell'Allegato I contenga una parte integrativa nella quale deve essere evidenziata la mancata osservanza delle disposizioni cui si intende derogare con il rischio emergente e una parte aggiuntiva che precisi le misure tecniche idonee a compensare il rischio emergente.

In questa indicazione c'è la conferma del concetto di deroga da sempre evidenziato. Infatti la deroga non è un "sconto" all'osservanza delle norme ma è la ricerca di una soluzione tecnica compensativa che lascia sostanzialmente inalterato il livello di sicurezza complessivo anche con l'introduzione di una misura di sicurezza diversa da quella prevista e non osservata per motivi plausibili.

In definitiva l'intervento dell'operatore esterno si configura come un'analisi del rischio emergente dalla mancata applicazione normativa e come un'individuazione, in parte creativa, di misura tecnica affidabile e valida a compensare una determinata carenza. Di tutto ciò bisogna fornire esplicite argomentazioni che risultino accettabili per lo scopo da conseguire.

CONCLUSIONI

I recenti provvedimenti legislativi emanati nel 1998 come corollario di indicazioni relative alla sicurezza antincendio sui luoghi di lavoro, di cui al D. Lgs. n. 626/94, costituiscono un insieme di dati tecnici e procedurali che è indirizzato a:

- conseguire una velocizzazione dei procedimenti di prevenzione incendi per meglio rispondere alle esigenze degli operatori privati;
- fornire indicazioni di concettualità in materia di prevenzione incendi per meglio inquadrare l'esigenza di caratterizzare i rischi d'incendio, le misure tecniche rivolte a ridurre le probabilità del verificarsi di incendi e a limitarne gli effetti dannosi, le misure di tipo organizzativo specifiche per la corretta gestione di un'attività a rischio, con particolare attenzione alla segnalazione e gestione dell'emergenza;
- fornire, in armonia con il D. Lgs. n. 626/94, le indicazioni per i controlli e le manutenzioni dei sistemi e/o dei dispositivi aventi riferimento alla sicurezza antincendio coinvolgendo direttamente e attivamente il datore di lavoro e il suo personale dipendente e chiamando in causa, a tal fine, impegni di informazione e formazione dei protagonisti della sicurezza antincendio.

I criteri e i modi che ispirano i provvedimenti legislativi citati hanno trasferito a livello nazionale la filosofia comunitaria che ha impostato in una visione globale le tematiche della sicurezza a fronte della pluralità dei rischi identificabili nelle varie attività lavorative, dei quali il rischio incendio ha una rilevanza notevole.

Gli operatori esterni alle strutture pubbliche, resi maggiormente protagonisti e responsabili, sono chiamati a produrre capacità ed efficienza per essere in linea con gli obiettivi di sicurezza inseriti quali componenti della vita lavorativa della popolazione.